

I.S.S.N: 1885-6888

ECONOMIC HISTORY WORKING PAPER SERIES

**LA REGULACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO EN
ESPAÑA ANTES DE LA GUERRA CIVIL**

Francisco Cayón

Working Paper 06/2009



**DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS ECONÓMICO:
TEORÍA ECONÓMICA E HISTORIA ECONÓMICA**

LA REGULACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO EN ESPAÑA ANTES DE LA GUERRA CIVIL

Francisco Cayón García*

Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción

En los últimos años hemos asistido a la puesta en práctica de diversos procesos de liberalización y desregulación en determinadas actividades económicas que hasta ese momento habían estado sujetas a fuertes controles normativos. Estas políticas se han ido extendiendo por la mayor parte de los países desarrollados, pero ha sido en la Unión Europea donde probablemente el impulso ha sido más sostenido, con el propósito no sólo de incentivar la libre competencia sino de facilitar la construcción de un mercado europeo mucho menos restrictivo. Las telecomunicaciones, los transportes, los servicios postales, el agua o todo lo referido a la energía, entre otros sectores, han conocido importantes transformaciones, muchas de ellas todavía inconclusas y con evidentes asimetrías en su aplicación en función de las iniciativas materializadas en cada uno de los estados miembros. De entre todos los sectores afectados probablemente el eléctrico ha sido el que más ha tardado en materializar decididamente las directivas aprobadas¹. Es posible que su especificidad haya dificultado la implantación de las mismas, siendo quizás relevante a este respecto la discusión sobre su consideración como monopolio natural una cuestión todavía presente tanto en la literatura como en la práctica del sector.

Su liberalización y parcial desregulación han ido desmontando una arquitectura que se comenzó a fraguar al finalizar la Segunda Guerra Mundial, cuando la mayor parte de los países de la Europa occidental consideraron estratégico al sector energético y, como consecuencia, impusieron fuertes regulaciones a las empresas participantes

* francisco.cayon@uam.es

¹ En el caso español el proceso de liberalización se inició, formalmente, en 1997 cuando se aprobó la Ley del Sector Eléctrico, que trasponía la Directiva 96/92/EC sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Se iniciaba entonces un proceso que hasta doce años después no se ha culminado y que cuando se escribe este artículo presenta todavía muchos interrogantes. Un buen análisis de las dificultades para llevar a cabo esta liberalización lo encontramos en Beato (2005)

tanto desde el punto de vista de su estructura como del control tarifario. La intervención estatal fue tan intensa que recurrentemente se procedió a la nacionalización de antiguas compañías o a la creación, con capital público, de nuevas empresas. Es por ello por lo que el proceso de liberalización emprendido en los últimos años se acompañó con la privatización de muchas de esas compañías con el objeto de facilitar una mayor presencia del mercado. No obstante, es necesario matizar que buena parte de estas políticas han quedado circunscritas al ámbito de la generación y la comercialización, aquellas actividades donde en la actualidad se considera que no se dan las características de monopolio natural². No ha ocurrido lo mismo en las tareas de transporte y distribución, que siguen estando reguladas, en buena medida porque para estas actividades se utilizan redes comunes y porque, como señala Lasheras, “la seguridad del suministro presenta características peculiares y de bien público cuya provisión no resulta satisfactoriamente resuelta desde la libertad de los mercados”³. En todo caso, se trata de un proceso todavía inacabado y con resultados muy dispares, si bien hay cierta coincidencia a la hora de considerar que en la mayor parte de los mercados la liberalización esta generando una estructura sectorial muy concentrada, con escasas empresas participantes y con una notable tendencia hacia la colusión⁴.

No parece que fueran estos los objetivos pretendidos pero, sin embargo, se asemejan mucho a lo que aconteció en numerosos lugares en los años iniciales del desarrollo de la industria eléctrica. Naturalmente no es posible llevar a cabo una comparación directa, pues son evidentes las diferencias entre estos dos periodos históricos. Las hay en el tamaño de los mercados, en el de las empresas participantes, en los aspectos tecnológicos o en la densa interconexión de las redes de transporte a escala regional, nacional o internacional que existe en la actualidad, por poner sólo algunos ejemplos. Y hay, además, una diferencia sustancial derivada de quién toma la decisión de dejar que sea el mercado el que se convierta en el protagonista del sector. En el momento presente, con mayor o menor acierto, la decisión de no intervención ha sido

² Los análisis llevados a cabo desde el ámbito de la Nueva Economía Institucional han llegado a la conclusión que, en función de la tecnología disponible, tanto en el transporte como en la distribución se dan características de monopolio natural, por lo que procede una regulación de las mismas, Sudrià (2007), pp.24-26. De hecho, algunos autores hablan, en realidad, de un proceso de *re-regulación*, con una parte del mercado liberalizado y otra supervisada y gestionada por un regulador independiente. Jiménez (2006), pp.82-83.

³ Lasheras (2006), pp.154-155. Este texto ofrece una clara exposición de las dificultades encontradas a lo largo de estos años para llevar a cabo eficientemente el proceso desregulatorio y como tanto la teoría como la práctica han ido evolucionando para intentar encontrar la medida justa que haga eficientes a los distintos sistemas eléctricos.

⁴ Jiménez (2006), pp.90-91.

adoptada desde los estados o las instituciones supranacionales, mientras que en los años finales del siglo XIX y primeros del XX lo que sucedió, por más que esporádicamente se recurriese a justificar la no intervención como consecuencia de propuestas doctrinales, fue una incapacidad para elaborar disposiciones acerca de una actividad completamente novedosa y que sólo tenía paralelismos, y con muchos matices, en la limitada distribución de gas para alumbrado que se realizaba en algunas ciudades o, y aquí las diferencias eran más sustanciales, en la distribución de agua en los núcleos urbanos.

El presente artículo tiene como objetivo hacer un seguimiento de la actuación de las instituciones públicas desde la aparición del fenómeno eléctrico en España hasta el comienzo de la Guerra Civil. Nos interesa conocer en qué cuestiones los legisladores mostraron un mayor interés por normativizar y en cuales otras no se llegó más allá de articular un sistema de cierta supervisión pero que dejaba una gran libertad a las empresas. Es preciso tener en cuenta que la casuística en ese periodo fue extraordinariamente variable como consecuencia de las competencias municipales para determinados tipos de autorizaciones o concesiones, lo que hace muy difícil poder generalizar para el conjunto del país lo que fueron decisiones individuales tomadas por cada corporación. Tan difícil como encontrar en estos años un modelo a seguir en el ámbito internacional. Los particularismos fueron la norma como consecuencia tanto de las incertidumbres generadas por la aparición de una nueva tecnología que se desconocía hacia donde podía conducirse, como por las diferencias de carácter institucional y normativo que existían en cada país⁵.

En cualquier caso, como ya en 1933 señalaban Sintés y Vidal, “en ningún país civilizado ha podido ni querido substraerse el Estado a una intervención directa en la industria de producción y distribución de energía que, por su amplitud y por constituir un servicio público preeminente, justifica toda la preocupación de los Poderes Públicos”⁶. Por este motivo, la primera parte de este artículo se centrará en ofrecer una visión de cuál fue esa actuación de los poderes públicos en España. Conocido esto, el segundo objetivo de este trabajo es

⁵ Hughes (1993) ofreció ya en su momento unos excelentes ejemplos al estudiar lo sucedido en Londres, Berlín y Chicago. En casi todos los países europeos y en Estados Unidos se han desarrollado trabajos que de una u otra forma se han ido interesando por esta cuestión, bien desde un ámbito nacional o bien analizando lo acontecido en determinadas grandes ciudades. Así podemos citar, entre otros muchos, los trabajos de Sintés y Vidal (1933), Antolín (1988 y 1999) y Pueyo (2007) para España, de Beltran (1991) y Morsel (1994) para Francia, Herizg (1994) y Schaefer (1991) para Alemania o Giannetti (1985 y 1986) para Italia. Recientemente Sudrià (2007) ha ofrecido una visión bastante completa de lo acontecido respecto a la intervención, municipalización y nacionalización del sector eléctrico en el entorno europeo, pp.26-37.

⁶ Sintés y Vidal (1933), p.295.

el de calibrar hasta que punto las decisiones tomadas por las diferentes administraciones, o la falta de ellas, influyeron en la configuración de un mercado muy específico pero especialmente relevante en esos años como era el de Madrid, una ciudad con crónicos problemas energéticos que encontró en la electricidad una válvula de escape para poder dotarse de unos recursos mucho más flexibles que colaboraron en buena medida a la transformación económica de la ciudad en los siguientes años. Como veremos, no será precisamente la intervención normativa la que termine definiendo los mercados sino que fueron determinadas decisiones, tomadas por las autoridades municipales, las que iban a constituirse en el detonante para una reconfiguración total de las empresas participantes y de la propia estructura del sector. Otra cosa es que fuera esto lo que se pretendiera desde la corporación municipal.

2. Normativas técnicas, supervisión tarifaria y limitada regulación del Estado.

No debería sorprendernos que las primeras acciones desarrolladas por los legisladores referentes al tema eléctrico se demorasen inicialmente. No era más que una mera cuestión de adaptación a las nuevas realidades que exige el paso de un tiempo prudencial hasta que las instancias públicas asumen la necesidad de reglamentar en un campo determinado de actividad. En ocasiones, precipitarse por imponer normas sobre cuestiones todavía poco definidas y no estandarizadas, como era el caso de la electricidad sometida a constantes transformaciones en virtud de las numerosísimas innovaciones tecnológicas que se iban introduciendo, no parecía ni lo aconsejable ni, allí donde se hizo, obtuvo unos resultados satisfactorios. El ejemplo paradigmático quizás lo encontremos en Gran Bretaña donde la premura por normativizar, sobre todo en lo referido a cuestiones técnicas (tensiones, voltajes, etc.), hizo necesaria una continuada tarea de reelaboración de las disposiciones en función de las novedades técnicas que se iban incorporando que no condujo sino a confusión y al retardo de determinadas iniciativas.

En el caso de España, se tuvo que esperar hasta el año 1900 para encontrar una legislación de carácter general y aún entonces referida exclusivamente a cuestiones de carácter técnico⁷. Esto significaba actuar con un cierto retraso con respecto a lo que

⁷ Las únicas excepciones que podemos encontrar a este desierto normativo se refieren a un ámbito muy específico, el de los establecimientos teatrales, donde los legisladores consideraron que había que actuar para evitar que se produjeran lamentables accidentes y donde se promulgaron diferentes normas desde 1885, y a la esfera impositiva, donde en 1891 se incorporó el epígrafe de “Fábricas de Electricidad” a la tarifa 3ª de la Contribución Industrial.

estaba sucediendo en la mayor parte de los países de nuestro entorno, si bien la demora no fue significativa y probablemente permitió elaborar una legislación mucho más ajustada a la realidad del sector. El por qué de esta tardanza, como se ha mencionado, pudo tener que ver con la incertidumbre de conocer cuales eran los requerimientos técnicos que finalmente acabarían convirtiéndose en estándar, pero también es relevante considerar que en este dejar hacer habría que tener en cuenta el hecho de que inicialmente las instalaciones eléctricas o bien eran de carácter estrictamente particular o bien eran realizadas por pequeñas compañías, con escaso poder de desarrollo tanto técnico como financiero y con un muy limitado número de clientes, lo que probablemente hacía innecesario proceder a la elaboración de normativas de carácter general, siendo suficientes las ordenanzas municipales de cada población para todo lo referente a la instalación de las fábricas y la canalización de las poco extensas redes de distribución. Por este motivo, como señala Pueyo, fueron las administraciones municipales las que primero tuvieron que tomar decisiones sobre esta cuestión⁸. Y quizás por ello se tuvo que esperar hasta ese año de 1900, cuando el fenómeno eléctrico estaba ya en plena expansión, para que se promulgase la primera legislación que englobaba cuestiones referidas tanto a la producción como al transporte y la distribución de la electricidad. Y debemos tomar en consideración que aún entonces el objetivo formal de la ley era el de clarificar la legislación sobre servidumbre forzosa de paso de las redes⁹. Esta lentitud normativa, no obstante, exasperaba a muchos de los contemporáneos que se habían involucrado en el estudio y desarrollo de esta forma de energía, unas voces críticas que encuentran un excelente resumen en los comentarios que, avanzado el siglo XX, hacía Álvarez Buylla:

“En España el derecho aplicado a la electricidad [nacía] con el siglo, y el retraso que se deduce de la comparación con los países extranjeros que se distinguen por su actividad en la técnica, es síntoma revelador de la lentitud con que se abren camino entre nosotros las conquistas científicas”¹⁰.

Con ser cierto, la demora no fue especialmente significativa si lo comparamos con otras novedades tecnológicas aparecidas a lo largo del siglo XIX en donde la tardanza fue más acusada, ni tampoco la expansión del fenómeno eléctrico se distanció notoriamente de lo acontecido en esos “países extranjeros”.

⁸ Pueyo (2007), pp.84-85.

⁹ Ley de 23 de marzo de 1900 sobre servidumbre forzosa de paso de corrientes eléctricas.

¹⁰ Álvarez Buylla (1932), p.237.

Veamos en los siguiente epígrafes como se desarrolló, por un lado, el proceso de elaboración normativa en lo referente a las instalaciones eléctricas, esto es, todo lo relativo a la legislación de carácter técnico y, por otro, como se arbitró la cuestión tarifaria, un aspecto quizás más trascendente desde el punto de vista del desarrollo empresarial y la propia expansión de la electricidad.

2.1. La normativa relativa a las instalaciones eléctricas.

Desde mediados del siglo XIX el fenómeno de la electricidad empezó a darse a conocer en España. Sin embargo, se tuvo que esperar hasta los años ochenta para que comenzaran a constituirse las primeras empresas de producción y distribución de una cierta envergadura. En ese lapso de treinta años se asistió a una ininterrumpida sucesión de ensayos, anecdóticos en muchas ocasiones, que no hacían sino ir difundiendo paulatinamente las posibilidades que ofrecía esta nueva forma de energía. El desarrollo del sector, la profusión de canalizaciones en las ciudades y el aumento de la demanda hicieron necesario que se plantease la necesidad de establecer ciertas reglas que ordenasen la expansión de esta industria.

De esta manera, cuando en 1882 se discutió en el Parlamento la “Ley de Redes Telefónicas”, algunos técnicos consideraron que debía haberse aprovechado la ocasión para elaborar una legislación más amplia, que abarcase todo lo relacionado con el tema corrientes eléctricas¹¹. Debemos tener en cuenta la estrecha vinculación existente entre el teléfono y la electricidad al proceder ambos de un núcleo técnico común. No se trataba, no obstante, de una proposición que obtuviese la unanimidad general, pues también había muchos que defendían que:

"no hay todavía base bastante ni aquí ni en otras partes para establecer leyes ni reglamentos aplicables a todas las localidades en general, y es menester dejar al tiempo y a las circunstancias que vayan indicando lo que debe hacerse más lejanamente"¹².

Quizás por ello a la altura de 1889, cuando se escribían estas palabras, únicamente habían sido aprobadas tres normativas referentes al mundo eléctrico: las autorizaciones

¹¹ Es interesante al respecto un artículo publicado en *La Gaceta Industrial*, en el que además de criticarse la no introducción de otros tipos de corrientes, se ofrecen algunos elementos básicos que deberían incluirse en esta legislación: que las corrientes eléctricas estuvieran a cargo del Ministerio de Fomento; que los ayuntamientos no pudieran oponerse a las calderas de vapor; que las licencias otorgadas por el ejecutivo tuviesen una validez de cinco años y tres las que otorgasen los gobernadores; o la exigencia de paso forzoso para las líneas de servicio público. *La Gaceta Industrial*. 1882, pp.133-134. Seis años más tarde encontramos idénticos argumentos en otros artículos, en esta ocasión publicados en la *Revista Minera* (1888), pp.19-20.

¹² *Revista Minera*. 1889, p.43.

para instalar alumbrado eléctrico en el Teatro del Liceo en 1885 y en el Teatro Real en 1888, y el Reglamento de Teatros de ese mismo año. De ellas, fue esta última la que tuvo una mayor trascendencia pues obligó a las salas teatrales madrileñas a instalar la luz eléctrica en un plazo máximo de seis meses. En su articulado se autorizaba al Ministerio de Gobernación para poder extender esta normativa, si así lo consideraba pertinente, al resto de los teatros del país. La legislación respondía al temor suscitado después de que se hubieran producido algunos graves incidentes en teatros parisinos con la utilización de mecheros de gas¹³. La electricidad se consideraba una fuente de luz mucho más segura y con menos probabilidades de provocar incendios y de ahí que el Parlamento tomase tan drástica decisión que, por otra parte, iba a exigir unos importantes desembolsos a los empresarios teatrales. En cualquier caso, como vemos, un escaso bagaje normativo y circunscrito a un ámbito de actividad muy concreto.

Por entonces, en las principales ciudades del país estaban surgiendo empresas que se iniciaban en el negocio eléctrico y que para desarrollarlo les bastaba con las autorizaciones otorgadas por los distintos ayuntamientos que, en muchas ocasiones, tendieron a aplicar las mismas ordenanzas municipales que se utilizaban para la producción y distribución de gas. A lo largo de la década de los noventa el sector conoció una evidente expansión, creándose nuevas sociedades, de mayor tamaño y con unas perspectivas de crecimiento más ambiciosas. Además, en los últimos años del siglo, y como consecuencia de los avances técnicos, se empezó a modificar la estructura productiva de estas empresas, que irán recurriendo cada vez más a la producción de origen hidráulico, para lo que era necesario tender líneas de transporte a largas distancias. La dinámica se había transformado y esto exigía una labor de ordenación normativa que facilitase los trámites necesarios para la puesta en funcionamiento de estas instalaciones, al tiempo que legislase los mínimos necesarios para conseguir unos niveles de seguridad adecuados en las mismas.

Esto es lo que iba a pretender la primera legislación que podemos considerar que atendía explícitamente a los problemas que estaba planteando la difusión de la electricidad, una legislación que, como se ha mencionado, vio la luz en el año 1900. Esta Ley establecía únicamente principios muy generales y por ello iba a ser el Reglamento que para su ejecución se redactó un año después el que puede considerarse

¹³ El detonante más inmediato fue el incendio en mayo de 1887 de la Opera Cómica de París que ocasionó cerca de un centenar de víctimas.

como la primera aproximación a un enfoque global del problema¹⁴. Los legisladores explicitaban ahora que este era el momento oportuno para interesarse por normativizar sobre la electricidad, toda vez que había dejado de ser un elemento circunscrito exclusivamente a un número reducido de industrias y de establecimientos públicos para convertirse en un factor propio del desarrollo general de la sociedad.

El Reglamento establecía dos niveles administrativos en las concesiones otorgadas. Cuando las obras involucrasen al Estado o a más de una provincia, como solía suceder con las líneas de transporte, sería el Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas el encargado de otorgar la concesión; mientras que cuando el objeto de la concesión fuera provincial, municipal o en un dominio particular, sería el gobernador civil quien tendría la potestad administrativa. En este último caso se explicitaba que el gobernador debería atender al juicio de las diputaciones o de los ayuntamientos dependiendo del ámbito de actuación¹⁵, teniendo siempre en cuenta que "las instalaciones de corrientes eléctricas se regirán en el interior de las poblaciones por la Ordenanzas generales y locales de policía urbana"¹⁶. Es decir que eran, en última instancia, los ayuntamientos los que disponían de los resortes para articular el mercado eléctrico en función de las iniciativas adoptadas en cada localidad.

Por lo demás, el Reglamento de instalaciones eléctricas de 1901 desarrolló en mayor medida todo lo referido a establecer la normativa técnica a la que deberían someterse tanto los transportes como las canalizaciones y centrales, primando durante todo el texto el concepto de seguridad, consecuencia de la alarma social que habían provocado:

"...algunos accidentes lamentables producidos por el desprendimiento de hilos eléctricos en esta Corte, accidentes cuya importancia no puede atenuarse ni aun ante la comparación de otros más graves acaecidos en capitales extranjeras"¹⁷.

Esta legislación debería ser revisada cada tres años para adaptarse a las novedades técnicas que constantemente se estaban incorporando y que dejaban rápidamente

¹⁴ R.D. aprobando el reglamento provisional sobre instalaciones eléctricas y servidumbre forzosa de paso de las mismas de 15 de junio de 1901. Notese que en este R.D. se añade la reglamentación sobre instalaciones eléctricas que no tenía mención expresa en la Ley de la que procedía. El origen de este R.D. había que buscarlo en la iniciativa de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos que, desde 1896, tenía encomendada la tarea de proceder a realizar los estudios pertinentes para elaborar un reglamento sobre instalaciones eléctricas

¹⁵ R.D. 15 de junio de 1901. Cap.I, arts.2 y 3.

¹⁶ R.D. 15 de junio de 1901. Cap.I, art.4.3.

¹⁷ R.D. 15 de junio de 1901, Arts. 15-32 en donde encontramos normas referidas al aislamiento de los generadores y los conductores, las secciones que debían tener estos últimos, la intensidad admisible, las condiciones de las canalizaciones subterráneas y aéreas o todo lo relacionado con las condiciones que debían respetar las infraestructuras tranviarias.

obsoleta la legislación precedente. Lo cierto es que esta dinámica sólo fue seguida inicialmente, probablemente porque la propia tardanza en legislar favoreció que no fuese preciso una constante tarea de actualización. El nuevo Reglamento de 1904 dio lugar a una normativa completamente renovada en la que se incluían la totalidad de los elementos que afectaban a las instalaciones eléctricas, incluyendo, por vez primera, lo que se consideraba como tal¹⁸. En el preámbulo de la norma se introducían igualmente algunas consideraciones de carácter doctrinal, inexistentes en la legislación anterior, en las que se señalaba con rotundidad que "El Estado, al cumplir uno de sus más indiscutibles deberes, reglamentando el libre ejercicio de la actividad individual en cuanto se relacione con el bien común, proceda con el más exquisito tacto y ejerza su intervención con prudente reserva, puesto que sería un grave mal que se inmiscuyera en el sagrado recinto de la actividad industrial...".

Como en el caso anterior y como ocurrirá en el siguiente reglamento que entró en vigor en 1919, se trataba de una normativa de carácter eminentemente técnico, que no entraba a regular las instalaciones en los domicilios o establecimientos en donde la Administración no tenía ninguna potestad de control, salvo en los casos en los que la instalación pudiera afectar a la seguridad¹⁹. Eran las propias empresas de suministro las que dictaban las reglas que debían seguirse en las instalaciones particulares, con la única obligación de entregar dos copias de estas normas a las autoridades competentes. Para resolver esta cuestión se tuvo que esperar hasta 1929 cuando se aprobó un reglamento específico para instalaciones eléctricas receptoras en el interior de las fincas urbanas²⁰. El Reglamento de 1919 estuvo en vigor hasta diciembre de 1933 cuando se procedió a una nueva actualización que, más allá de las cuestiones técnicas, sólo incluyó como novedad reseñable la aprobación de una póliza oficial unificada para la firma de los contratos²¹.

En resumen, una legislación circunscrita exclusivamente a definir aspectos técnicos y que nunca entró a realizar consideraciones sobre la estructura de la que debía dotarse el

¹⁸ R.D. Reglamento reformado para instalaciones eléctricas de 7 de octubre de 1904.

¹⁹ R.D. Aprobando con carácter provisional el reglamento relativo a instalaciones eléctricas de 27 de marzo de 1919. Quizás la principal novedad de esta legislación derivaba del hecho de que su elaboración fue encomendada a la Comisión Permanente Española de Electricidad, un organismo que había sido creado en el año 1912 y que tenía como principales misiones: asesorar al gobierno en todo cuanto se refiriese a las aplicaciones industriales de la electricidad; proponer las acciones necesarias para la fijación de unidades eléctricas de medición; y ostentar la representación española en las reuniones internacionales encargadas de unificar las disposiciones legales correspondientes. Para un mejor conocimiento del funcionamiento de esta Comisión, Sintés y Vidal (1933), pp.405-408.

²⁰ R.D. aprobando el reglamento para las instalaciones eléctricas receptoras en el interior de fincas y propiedades urbanas de 21 de noviembre de 1929. Cuatro años más tarde sería actualizada esta normativa a través del D. aprobando el reglamento de instalaciones eléctricas receptoras de 5 de julio de 1933.

²¹ Decreto de 5 de diciembre de 1933 aprobando el Reglamento de Verificaciones eléctricas y de regularidad en el suministro de energía.

sector, no pronunciándose, más allá de lo que se ha mencionado, sobre las posibilidades de establecer algún tipo de planificación ni sobre la red de transporte ni sobre la distribución en los núcleos urbanos, cuestión que sí sucedió en otros lugares, por lo que se otorgó completa libertad al mercado para su autorregulación, sólo limitada por lo que pudieran decidir, si lo hacían, cada uno de los ayuntamientos dentro de las competencias que tenían otorgadas y que no siempre utilizaron²².

Este análisis sobre la legislación eléctrica no quedaría completo sin hacer mención a tres cuestiones que afectaban a esta actividad, aunque la normativa fuese de carácter más general. Me estoy refiriendo al tema de las concesiones, la declaración de servicio público y la capacidad legal de los municipios.

Respecto al primero de los temas, en general, a la hora de proceder a la concesión administrativa se siguió escrupulosamente la Ley y el Reglamento de Obras Públicas de 1877²³, mientras que por lo que respecta a la utilización y concesión de aprovechamientos hidráulicos la normativa aplicable durante la mayor parte del periodo fue la Ley de Aguas de 1879. Las concesiones para este tipo de aprovechamientos tenían inicialmente una duración perpetua, lo que originó diversos problemas y litigios, toda vez que estas concesiones se otorgaban al primer demandante pero nunca se controló su utilización real o si estas fueron transmitidas a otros²⁴. Pese a los repetidos intentos por modificar esta legislación, lo cierto es que ninguno de los proyectos presentados -Villanueva por dos veces, Calbetón y Cambó- prosperó. Sólo un Real Decreto de 14 de junio de 1921 derogó alguno de los artículos de la Ley de Aguas introduciéndose que las concesiones de saltos se otorgarían sólo a empresas españolas o donde la participación extranjera no superase un tercio del capital. Materias primas y materiales utilizados debían ser igualmente nacionales excepto si se justificaba la imposibilidad de su obtención²⁵. La concesión se otorgaría por un periodo de sesenta y cinco años, pudiendo el Estado exigir la utilización de los excedentes de energía o su

²² Especialmente discutido durante el primer tercio del siglo XX fue todo lo relativo a la necesidad, o no, de la implantación de una red nacional de transporte eléctrico que permitiese una mayor integración del mercado. Para esta cuestión véase Bartolome (2005) y Pueyo (2007), pp.94-99.

²³ Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 y R.D. aprobando el Reglamento para la Ejecución de la Ley General de Obras Públicas de 6 de julio de 1877.

²⁴ Sudrià (2006), p.45.

²⁵ Estas condiciones se enmarcan dentro del espíritu nacionalizador de la época que se había visto reforzado desde el punto de vista legal por la publicación de la Ley de Protección de la Industria Nacional de 2 de marzo de 1917 que, para el caso que nos ocupa, facilitaba exenciones fiscales y auxilios para la utilización de saltos de agua de potencias superiores a los 1.000 C.V., al tiempo que extendía los beneficios de la Ley de Expropiación Forzosa a los terrenos necesarios para el remanso de aguas y casa de máquinas en la construcción de los aprovechamientos hidroeléctricos. La Ley también preveía auxilios para la fabricación de material eléctrico.

envío a la red de distribución en saltos de más de 1.000 C.V. y los ayuntamientos obligar a la cesión de un 5 por ciento de la energía a precio de coste. Un año después, un Real Decreto de 10 de noviembre de 1922 ampliaba con carácter general la duración de las concesiones hasta los setenta y cinco años y para aquellos aprovechamientos regulados por un embalse hasta los noventa y nueve años por considerarse que tal regulación era beneficiosa para el interés general²⁶.

Las otras dos cuestiones se definieron en el año 1924. La declaración del suministro de electricidad como servicio público se justificó alegando que las empresas eléctricas disfrutaban para su producción y suministro de un dominio público que era concedido por el Estado²⁷. Es por ello por lo que esta norma obligaba a las empresas a suministrar fluido a todos aquellos abonados que lo solicitasen, siempre y cuando la empresa tuviera los medios técnicos necesarios para ello. Se primaba, además, la distribución para alumbrado frente a la de fuerza y respecto a las tarifas estas quedaban sujetas a lo que aprobase la Administración²⁸. En esta última cuestión es en la que se basó Hernández Andreu para considerar que los precios del fluido estuvieron regulados por disposiciones estatales, cuando en realidad, como se verá posteriormente, se trataba únicamente del suministro a entidades públicas y no así respecto a las tarifas generales que fueron reguladas solamente en su cuantía máxima, un precio que, por otra parte, fijaron las propias compañías²⁹.

La segunda normativa aprobada en 1924 fue el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales en el que se daban instrucciones, si bien bastante generales, sobre las condiciones que debían tener las instalaciones eléctricas en el interior de los municipios³⁰. En su preámbulo se justificaba la intervención de la Administración en este sector por dos motivos: porque se consideraba el suministro de electricidad como "indispensable para la existencia de los individuos y de las industrias", y sus deficiencias podían originar conflictos de orden público; y porque al necesitar las empresas eléctricas ocupar terrenos de dominio público, "es lógico exigir a cambio del derecho de ocupación que se le concede la condición de asegurar a los abonados un suministro regular". Como observamos, ambas normativas perseguían básicamente asegurar el suministro a los consumidores, otorgándose la

²⁶ Llorente Chala (1979) presenta un buen resumen de la evolución de la legislación de aguas, con especial atención a los proyectos de reforma que no prosperaron.

²⁷ R.D. Dictando normas sobre los suministros de energía eléctrica, agua y gas, y declarándolos servicios público, de 12 de abril de 1924.

²⁸ R.D. 12 de abril de 1924, arts. 2 y 3.

²⁹ Hernández Andreu (1981), pp.142-143.

³⁰ R.D.Aprobando el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924.

administración la potestad para exigirlo en función del uso de dominios públicos por parte de las compañías eléctricas.

2.2. La cuestión tarifaria.

El tema de las tarifas es uno de los más desconocidos dentro de los estudios efectuados hasta el presente sobre el sector eléctrico español. Al no existir una clara regulación estatal sobre esta materia la pluralidad de tarifas fue la norma, imponiendo cada compañía las que consideraba oportunas, con la única salvedad de los acuerdos alcanzados para suministrar alumbrado público, bien en los viales o en edificios de las distintas administraciones, en donde se establecían conciertos específicos.

Esto no quiere decir que los legisladores no tuvieran en cuenta esta cuestión y, de hecho, en todos los reglamentos aprobados se exigía a los concesionarios hacer constar las tarifas máximas adoptadas cuando de lo que se tratase fuera de explotar dicha instalación para un servicio público. Pero en ellos nada se decía sobre el régimen tarifario cuando de otros usos se tratase. Esto dio lugar a un régimen de completa libertad a este respecto durante la mayor parte del periodo analizado. Las condiciones particulares de cada población determinaron unas tarifas más o menos elevadas, sujetas únicamente al acuerdo alcanzado entre el vendedor y el abonado a la hora de firmar el contrato de suministro. La existencia o no de competencia entre las empresas distribuidoras, el precio del gas y la mayor o menor unidad de los abonados frente a las empresas, determinaron el precio del fluido. De esta forma, en los primeros años del desarrollo del sector eléctrico en España el régimen tarifario quedó prácticamente al arbitrio de las empresas productoras.

Dos eran, esencialmente, los tipos de contrato existentes: a tanto alzado y por contador. En los primeros años, los contratos a tanto alzado fueron los más utilizados debido a la inexistencia de unos contadores fiables que permitiesen la correcta medición de la energía utilizada por el abonado. La fiabilidad de estos aparatos era por entonces muy limitada, lo que condujo a continuas denuncias tanto de los abonados, que consideraban que se facturaba muy por encima del consumo real, como de las empresas, que se quejaban de la vulnerabilidad de los contadores que los hacían fácilmente manipulables por parte de los consumidores. Por ello, la Administración se vio obligada a intervenir para regular las condiciones técnicas que debían cumplir esos contadores, así como a quien correspondía la comprobación de los mismos, creándose, a partir de este momento, un cuerpo de

verificadores que paulatinamente fue ampliando sus competencias³¹. Su regulación era un elemento fundamental para que las tarifas aplicadas reflejasen con claridad los consumos efectuados, sin que ello significase, por otro lado, una actitud del Estado intervencionista pues la libertad de que gozaban empresas y abonados en sus relaciones contractuales seguía siendo muy amplia.

Con el paso del tiempo los contratos de suministro a tanto alzado fueron quedando reducidos a acuerdos con los grandes consumidores, al considerarse este método más adecuado para poder introducir mejoras en los precios de venta. Fueron también utilizados en momentos de competencia entre las empresas productoras para introducir rebajas en los precios de los abonados sin tener que hacer lo propio en la tarifa general, individualizándose de esta manera la relación con el consumidor y evitando una denuncia generalizada del resto de los abonados sujetos a la tarifa establecida para los contratos por contador. Esta práctica de discriminación entre los abonados se extendió igualmente al cobro o no del alquiler del contador o del mínimo mensual de consumo. A este respecto, la introducción del mínimo mensual significó un primer intento de incorporar un sistema de tarificación binomio, mediante el cual una parte de la factura que pagaba el abonado se correspondía con una cantidad fija determinada por la potencia contratada y otra parte variable dependiente del consumo efectuado. Era una manera de que las empresas eléctricas compensasen parte del capital fijo que debían tener invertido para atender a la potencia total contratada aunque ésta no fuera utilizada, pero no fue un concepto extendido durante el periodo estudiado. De hecho, esta cuestión no se reguló definitivamente hasta el año 1924 cuando se autorizó a las empresas eléctricas madrileñas a cobrar un mínimo de consumo en función de la potencia instalada³². La norma excluía la compatibilidad entre el cobro de alquiler de contador y el mínimo de consumo. En realidad, los intentos de las compañías por introducir este tipo de remuneración venían de bastante atrás. De hecho, en 1907 un R.D. había prohibido tal práctica al considerar que los abonados sólo deberían pagar el importe de las cantidades consumidas según el contador instalado³³. A pesar de ello, durante todo el primer cuarto de siglo se asistió a reiterados intentos por parte de las

³¹ R.D. Sobre condiciones y comprobación de contadores eléctricos que en lo sucesivo se vendan o alquilen de 26 de abril de 1901. Es interesante señalar que entre el año 1901 y 1927 se aprobaron un total de 297 contadores distintos. Véase García Rodrigo (1927), pp.399-435.

³² R.O. de 6 de febrero de 1924 disponiendo se autorice a las empresas de suministro de energía de Madrid para cobrar en los contratos a base de contador los mínimos de consumo al mes que se indican.

³³ R.D. de 25 de octubre de 1907. Esta disposición sería recurrida ante el tribunal de lo contencioso administrativo que, en una sentencia del 11 de noviembre de 1919 dio la razón a las empresas eléctricas reestableciendo la posibilidad de cobrar un mínimo de consumo. Sin embargo, una serie de recursos dejaron la sentencia en suspenso hasta que se aprobó la R.O. de 6 de febrero de 1924.

compañías de incorporar estas prácticas, a los correspondientes recursos por parte de los consumidores y a reconsideraciones de los legisladores. Un ejemplo de ello lo encontramos en el caso de la Cooperativa Electra Madrid. Esta empresa, en función del concierto suscrito con el Ayuntamiento de Madrid, no podía cobrar alquiler de contador. Tal vez por ello en el año 1923 pretendió incluir el cobro de un mínimo de consumo. Recurrido por los abonados, la disputa llegó hasta el Tribunal Supremo, que denegó la autorización al considerar que en los contratos suscritos no existía una cláusula que permitiese el cobro de tal concepto³⁴.

Lo cierto es que el Estado no se interesó por legislar sobre materia tarifaria hasta la década de los años veinte. Los años de la Primera Guerra Mundial habían dado lugar a frecuentes enfrentamientos entre unas empresas que veían como se incrementaban sus costes productivos, como consecuencia del encarecimiento del carbón y los estiajes³⁵, y unos consumidores que no estaban dispuestos a pagar más por la electricidad consumida, alegando para ello los contratos suscritos. Las diferentes normas sobre Subsistencias publicadas entre 1915 y 1916 imposibilitaron que las compañías pudieran elevar las tarifas³⁶. Pero se había desencadenado un problema al que había que hacer frente. Y esto es lo que hizo una R.O. de 14 de agosto de 1920, la misma en la que aparecía por primera vez la obligatoriedad de suministrar fluido a todo consumidor que lo solicitase³⁷, en la que se daban disposiciones para el suministro y elevación de tarifas de energía eléctrica. En la normativa se señalaba que el suministro de energía "se hará precisamente a los precios de las tarifas vigentes al publicarse esta Real Orden, no pudiendo elevarse los mismos sin previa autorización del Gobierno, solicitada por conducto del Gobernador civil de la provincia

³⁴ R.O. de 11 de septiembre de 1925, Ejecutando sentencia del Tribunal Supremo que anula la autorización concedida a la Cooperativa Electra para cobrar de sus abonados los mínimos de consumo que indicaba.

³⁵ De hecho, las dificultades para producir el fluido necesario llevaron a que una R.O. de 17 de septiembre de 1918 autorizase la imposición en Madrid de restricciones de suministro eléctrico en baja tensión, y determinó los horarios de apertura y cierre de establecimientos comerciales, espectáculos públicos y servicios de tranvías.

³⁶ Destaca a este respecto la R.O. de 24 de marzo de 1920 que denegaba a las dos principales compañías de distribución al por menor de Madrid –Cooperativa Electra y Unión Eléctrica Madrileña– la posibilidad de incrementar las tarifas desde las 0,60 pesetas por kwh hasta las 0,75, basándose en el supuesto de que el fluido eléctrico tenía análogas aplicaciones que el gas, por lo que le era de aplicación la Ley de 11 de noviembre de 1916 sobre Subsistencias. Por ello debería ser la Junta Provincial de Subsistencias quien aprobase estos incrementos tarifarios, cosa que no sucedería.

³⁷ Dicha exigencia tuvo que ser matizada en el sentido de que las obligaciones de las compañías estaban limitadas por lo que se refería al alumbrado de baja tensión a las disponibilidades hidroeléctricas y térmicas de las compañías y por lo referente a las industrias al sobrante de energía después de atender lo anterior que era considerado prioritario. Un comentario al respecto se puede encontrar en Archivo Personal Antonio Maura (A.A.M.) legajo 250-13.

correspondiente", quedando las empresas obligadas a enviar en el plazo de quince días a la Verificación Oficial de Contadores Eléctricos las tarifas en vigor³⁸.

Pero tal vez fue la R.O. de 1922 la que mejor definió las actuaciones a seguir por parte de las empresas y de la Administración a la hora de solicitar un aumento de las tarifas³⁹. Una normativa que se promulgó como consecuencia de las peticiones efectuadas por las compañías eléctricas radicadas en Madrid y que dio lugar a una legislación aplicable al conjunto del país, cuestión que provocó un buen número de reclamaciones por parte de diversos ayuntamientos⁴⁰. La normativa explicitaba que la solicitud debería hacerse ante el Gobernador Civil el cual, a su vez, debería solicitar informes al Ingeniero-jefe de Obras Públicas -para que ofreciese datos sobre los precios máximos de las concesiones-, a los ayuntamientos, a las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria y, en última instancia, a la Verificación Oficial, organismo éste que una vez tuviese en su poder todo el expediente debería informar si era procedente o no la petición "teniendo en cuenta los precios vigentes en localidades de análoga importancia, la situación de la empresa en su aspecto financiero, los medios de producción con que cuenta y la proporción de energía térmica que suministra"⁴¹. Todo ello sería enviado al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, en donde el servicio de Inspección Industrial sería el encargado de emitir un último informe a partir del cual el propio Ministerio decidía sobre la aceptación o no de la solicitud. En diciembre de 1923 se incluyó también la consulta a las Juntas Provinciales de Abastos cuando la modificación de las tarifas afectase al alumbrado de las viviendas⁴². Esto es, un complejo y poco eficaz sistema que no hacía sino dilatar en el tiempo la toma de cualquier resolución.

Establecido el mecanismo las compañías madrileñas vieron como sus peticiones eran atendidas, si bien en una cuantía inferior a la que habían solicitado y, además, sujeta a la mejora de diferentes aspectos técnicos de sus instalaciones que permitieran un suministro adecuado y una capacidad de producción suficiente para atender a las

³⁸ R.O. Dando disposiciones para el suministro y elevación de las tarifas de energía eléctrica de 14 de agosto de 1920, art.3. No obstante, debemos considerar que ya el art.4 de la Ley de Subsistencias de 11 de noviembre de 1916 otorgaba al cuerpo de verificadores la capacidad de supervisar y aprobar las tarifas aplicables, si bien las condiciones del país en ese año hacían de esta disposición algo excepcional que se verá normalizado a raíz de la publicación de esta R.O.

³⁹ R.O. sobre tramitación de expedientes de elevación de tarifas para el suministro de energía eléctrica de 11 de octubre de 1922..

⁴⁰ De hecho, la R.O. de 13 de diciembre de 1923, que resolvía una instancia del Alcalde de Gerona sobre la extensión a toda España de lo legislado con respecto a los contratos de tanto alzado en la R.O. de 12 de septiembre de 1923, contenía en su art.4 un comentario en el que se aludía a la publicación de esta disposición "para evitar nuevas dudas sobre el particular".

⁴¹ R.O. de 13 de diciembre de 1923, art.4.

⁴² R.O. relativa a la elevación de tarifas de venta de energía eléctrica de 12 de diciembre de 1923.

necesidades de los consumidores⁴³. La elevación de las tarifas sólo se aplicaría a los nuevos contratos que se firmasen a partir de la entrada en vigor de esta normativa, mientras que los contratos y conciertos en vigor no se verían afectados, a no ser que ambas partes estuvieran de acuerdo. Al vencimiento de estos contratos, su prórroga se ajustaría a las nuevas tarifas en vigor.

La actuación del ministerio no se limitó a actualizar estas tarifas sino que también se interesó por los problemas de interpretación que habían surgido respecto de los contratos a tanto alzado. La norma obligaba a no modificar a los que se considerase “modestos”, es decir, aquellos a los que las compañías procedieron a sustituir el tanto alzado por contador, obligando al abonado a suscribir un nuevo contrato⁴⁴. La R.O. exigía que le fuese restituido el tanto alzado, dejando sin efecto el segundo contrato. De igual forma, cuando el abonado se hubiera negado a suscribir el contrato por contador y la compañía le hubiera cortado el suministro, quedaba obligada la empresa a su restitución.

Desde este momento el seguimiento de las tarifas por parte del Estado se normalizó, efectuándose informes mensuales a partir de los cuales se autorizaba, o no, la elevación de las tarifas. Por último, es interesante destacar que se aprovechó la clarificación de estas cuestiones para incluir una propuesta de estudio acerca de “la conveniencia y posibilidad de que el Estado atienda al consumo de electricidad en los Centros oficiales con el fluido producido en las Centrales de su propiedad”⁴⁵. Se trataba, sin duda, de un deseo con pocas posibilidades de convertirse en realidad y que probablemente no buscaba más que conseguir mejores precios a la hora de establecer acuerdos con las compañías eléctricas para el suministro de esos centros administrativos.

La declaración del suministro eléctrico como servicio público en abril de 1924 dio lugar a una refundición de las normativas sobre tarificación, creándose un cuerpo bastante homogéneo, a pesar de lo cual no se entraba en cuestiones como el cobro de un mínimo de

⁴³ R.O. de 31 de octubre de 1922. Es interesante señalar que la primera petición efectuada por estas empresas se había realizado en los primeros meses del año 1920. Tras la decisión de las compañías de subir sus tarifas el Alcalde elevó una súplica a la Junta de Abastecimientos solicitando no fuese autorizado ese aumento de los precios. Por R.O. de 24 de marzo de 1920 se denegó el permiso para la elevación de las tarifas, al tiempo que se recomendaba la inclusión del suministro eléctrico dentro de las materias sujetas a tasa, como así ocurrió recurriendo para ello a la legislación sobre subsistencias de 1916. La subida de precios finalmente aprobada, que entraría en vigor el 1 de enero de 1923, situaba la tarifa máxima para alumbrado en 0,70 pesetas el Kwh y en 0,35 pesetas el Kwh para fuerza, considerando además que tal encarecimiento no podría superar un 20 por ciento sobre las tarifas anteriormente contratadas. Estos nuevos precios eran 5 céntimos inferiores a los que habían solicitado las compañías eléctricas.

⁴⁴ En julio de 1923 se publicó una R.O. que trataba de aclarar estos conceptos, pero dado la confusión que introdujo fue preciso promulgar una nueva R.O. el 12 de septiembre para definir que se entendía por “modestos”.

⁴⁵ R.O. de 31 de octubre de 1922. art.11.

consumo mensual o en el tema del alquiler de los contadores⁴⁶. Como novedades sobre la legislación precedente cabía destacar: que las empresas pudieran reducir libremente las tarifas, aunque si quisieran volver a elevarlas deberían seguir todos los trámites generales (art.5); que en este caso, se facultaba a los ayuntamientos a autorizar las modificaciones siempre que las instalaciones afectasen a un sólo término municipal(art.6); que las Juntas de Abasto pudieran proponer reducciones en las tarifas al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria (art.7); o que para la inclusión del cobro de alquiler de contador en aquellos contratos que no lo tuvieran previsto se debería seguir idéntica tramitación que si de elevar las tarifas se tratase (art.8). Este último artículo sería modificado en enero de 1931, pues prácticamente ninguna empresa se había atrevido a reducir las tarifas ante las dificultades administrativas para volver a incrementarlas con posterioridad. Por ello se permitió a las compañías rebajar las tarifas “por vía de ensayo”, pudiendo retornar a los anteriores precios si los resultados les hubiesen sido lesivos⁴⁷.

En definitiva, podemos considerar que durante la mayor parte del periodo analizado no ya sólo la regulación sino la simple supervisión tarifaria fue prácticamente inexistente. La comunicación de las tarifas máximas a la administración por parte de las compañías eléctricas no pasaba de ser un mero formalismo pues los márgenes de los que gozaban eran muy elevados. Sólo un factor coyuntural como fue la guerra europea, que incrementó los precios de las materias primas, unido a un periodo de importantes estiajes, provocaron que los costes productivos aumentasen de forma considerable, de manera que las compañías consideraron necesario elevar las tarifas. La legislación de subsistencias impidió que se produjera esta circunstancia y en esta situación las distribuidoras de electricidad se encontraron aparentemente en una difícil posición, pues la congelación de las tarifas en un momento de incremento de los precios hizo que el precio real de la electricidad se redujese notablemente. No obstante, no parece que esto les afectase muy negativamente pues, aunque más ajustadas, las tarifas continuaron ofreciendo a las compañías unos márgenes de explotación suficientes⁴⁸. La resolución de este conflicto no vino finalmente de la mano de una verdadera regulación por parte del estado, sino simplemente por una normativización del procedimiento para poder llevar a cabo la elevación de las tarifas. La

⁴⁶ Para el caso específico de Madrid la autorización del cobro del mínimo de consumo había quedado resuelta por una R.O. de 6 de febrero de 1924. Por lo que respecta a cobro del alquiler una R.O. de 1 de marzo de 1924 posibilitaba que los contadores fueran de propiedad de los abonados, pudiendo las compañías cobrar un alquiler sólo cuando este concepto viniese recogido en las tarifas vigentes firmadas por el consumidor.

⁴⁷ R.O. de 22 de enero de 1931.

⁴⁸ Sudriá (2007), pp.40-41 y 45.

base de partida eran los precios máximos que cada compañía tenía establecidos en 1922 y, por lo tanto, la heterogeneidad tarifaria continuó siendo la norma. En la idea del legislador probablemente estaba la posibilidad de ir ajustando y homogeneizando el conjunto de las tarifas, y por ello incluyó como aspecto a tener en cuenta a la hora de estudiar las solicitudes conocer los precios en otras localidades de semejante entidad. Pero al mismo tiempo se valoraba la situación financiera y las capacidades productivas de cada compañía, por lo que el resultado final fue la continuidad de tarifas muy dispares en función de las diferentes suministradoras y localidades. La consecuencia de todo esto es que los precios de la electricidad prácticamente no sufrieron modificación alguna. Y esta circunstancia colaboró a que las restricciones eléctricas que se vivieron en los años posteriores a la guerra fuesen todavía más intensas. Se habían reducido las disponibilidades económicas y los incentivos para la inversión, pero el consumo se estaba incrementando y los excedentes productivos de los años treinta habían desaparecido⁴⁹. No tanto la regulación sino la complejidad del sistema impuesto para ajustar las tarifas se convirtieron en un lastre no sólo para el sector sino para el conjunto de la economía española en el peor de los momentos posibles.

3. Un ejemplo de inhibición municipal: Madrid.

Al comenzar este artículo se puso de manifiesto la importancia de las corporaciones locales para entender el fenómeno de la difusión eléctrica, no sólo porque inicialmente ante la inexistencia de una legislación de carácter general fueran ellas las que facilitaron o no la instalación de las “fábricas” de electricidad y los elementos de distribución, sino porque posteriormente mantuvieron todo el control sobre la ordenación del sector en sus respectivas localidades. Por este motivo, la estructura del mercado eléctrico en cada localidad adoptó características propias, adaptándose a las normativas municipales específicas de cada lugar y al interés de las empresas por radicarse en esas poblaciones. Es complicado, por tanto, encontrar modelos a seguir pues la pluralidad fue la norma, pero lo acontecido en una ciudad como Madrid puede ser revelador de lo ocurrido cuando lo regulado sólo alcanzaba a cuestiones técnicas; el tema tarifario sujeto a factores coyunturales o, en todo caso, meramente supervisado; y la estructura del mercado condicionada por lo que decidiesen o dejaran hacer los municipios.

⁴⁹ Muchos autores se han ocupado de analizar el origen de estas restricciones. Entre las aportaciones más recientes destacan Pueyo (2007), pp.118-122, Díaz Morlán y San Román (2009), pp.74-75 y Gómez Mendoza (2007), pp.459-463. Este último autor señala que el precio real de la electricidad disminuyó un 62 por 100 entre 1935 y 1947.

Madrid era una ciudad que en el periodo estudiado tuvo un importante crecimiento demográfico, duplicando prácticamente su población entre 1900 y 1930 hasta alcanzar el millón de habitantes, y que comenzó a modificar y modernizar su endeble estructura productiva. Ambas cuestiones colaboraron a un notable aumento de la demanda de electricidad y esto propició que se convirtiese en un lugar atractivo para la inversión y para la constitución de sociedades eléctricas. El mercado, que comenzó siendo de competencia perfecta terminará cartelizado, sin que, aunque algunos consideren lo contrario, se produjese una regulación del mismo ni directa ni indirectamente. Volveremos más tarde sobre la cuestión.

Analicemos, a continuación, de que manera la administración municipal madrileña participó en la construcción del sector eléctrico en la ciudad. Y lo primero que podemos decir es que hasta la primera década del siglo XX lo único constatable es una notoria inhibición, un dejar hacer, sin aportar ningún tipo de directrices ni ordenanzas que estableciesen pautas para la articulación de la actividad eléctrica. Esta inhibición municipal fue la que facilitó en buena medida, primero, que fuera posible la concurrencia de múltiples empresas en la ciudad, generándose en algunos momentos episodios de competencia ya conocidos⁵⁰ y, posteriormente, la referida cartelización del mercado. A lo largo de los siguientes párrafos se detallarán las decisiones tomadas por el municipio y a lo que éstas dieron lugar.

Para entender porque los regidores municipales mantuvieron esta actitud hay que remontarse a mucho antes de que esta forma de energía estuviera en condiciones de expandirse. A mediados del siglo XIX el Ayuntamiento decidió conceder a la Compañía Madrileña de Alumbrado y Calefacción por Gas el monopolio para el alumbrado público de la ciudad. Pero, además, como consecuencia de las condiciones de distribución, en la práctica le estaba concediendo un monopolio indirecto sobre la totalidad del consumo de gas. La compañía gasista se aseguró de esta circunstancia incluyendo diferentes cláusulas en el acuerdo que imponían fuertes restricciones a la entrada de cualquier otro tipo de energía, siempre que ésta pudiera ser susceptible de ser utilizada en el alumbrado público. Hasta 1882 las pequeñas instalaciones para el suministro de electricidad a determinados locales públicos y domicilios particulares no había incomodado a la Compañía del Gas y, consiguientemente, el Ayuntamiento no había tenido que tomar decisión alguna que le enfrentase con esta empresa. La constitución en ese año de la Sociedad Madrileña de Electricidad (Matritense) modificó esta situación, pues aunque sus redes estaban dirigidas a suministrar energía a consumidores privados era evidente que igualmente podrían ser

⁵⁰ Aubanell (1992, 2000, 2004 y 2005), Cayón (1996, 1998 y 2002) o Simó (1989), entre otros.

empleadas en el alumbrado público. Esto provocó reiteradas quejas por parte de la compañía gasista, que consiguió que la electricidad tuviese una muy limitada presencia en el alumbrado público durante la práctica totalidad del periodo estudiado, aunque no pudieron limitar la extensión de las redes eléctricas para otros usos⁵¹.

De esta manera, el Ayuntamiento permitió que los cables eléctricos, bien a través de canalizaciones o de tendidos aéreos, llegarán a cualquier parte de la población mediante una mera concesión administrativa que sólo exigía el pago de las tasas e impuestos correspondientes a este tipo de actuaciones. Desde el municipio nunca se pusieron obstáculos a ninguna de las compañías que se fueron constituyendo, con lo que el centro de la ciudad se fue convirtiendo en un complejo laberinto de conducciones, en donde las redes de las distintas sociedades se entrecruzaban sin cesar, siendo muchos los edificios en los que los consumidores podían elegir entre distintas compañías. Las concesiones otorgadas tenían además una característica que definía claramente el ánimo no intervencionista del Ayuntamiento: su duración ilimitada. Este hecho facilitó el que las empresas eléctricas procediesen a una rápida canalización de la ciudad sin tener la preocupación, como sucedió en otros muchos lugares, de efectuar una cuantiosa inversión sin la seguridad de que la concesión les sería renovada, lo que dificultó un desarrollo más dinámico del fenómeno eléctrico en grandes poblaciones no sólo nacionales sino también europeas. En el caso de Madrid, los múltiples y reiterados problemas que habían surgido con el monopolio del gas, unido a la inexistencia de una legislación uniformadora del desarrollo eléctrico, dieron lugar a que los regidores municipales optasen por otorgar una casi completa libertad a las compañías eléctricas para el establecimiento tanto de las centrales productoras como de las redes de distribución. Esto propició la imposibilidad de generar un monopolio eléctrico por parte de alguna de las empresas concurrentes, lo que no quiere decir que no lo buscasen.

⁵¹ La cuestión de la gestión del alumbrado público en Madrid ofrece un interesante ejemplo sobre las indecisiones de las autoridades locales y la ausencia de un verdadero proyecto. Es cierto que la Compañía del Gas se había asegurado su monopolio, pero al finalizar la concesión en 1913 las empresas eléctricas presentaron una oferta competitiva. Las compañías eléctricas siempre se habían interesado por este segmento del mercado pues les permitiría disponer de unos ingresos constantes. Si no lo habían intentado era porque no se había presentado la oportunidad. En 1913 parecían darse las condiciones para ello, pero el peso y la influencia de la Compañía del Gas eran todavía muy importantes y se le renovó la concesión. El problema es que esta empresa se encontraba con muy graves problemas económicos que se acentuarían en los siguientes años, de manera que en 1917 el Ayuntamiento se vio obligado a proceder a la incautación de su fábrica. Litigios, recursos, tribunales y negociaciones fueron la constante desde ese momento hasta que en 1921 se constituyó Gas Madrid, S.A., una nueva empresa que pasó a ser controlada en buena medida por los dos grupos eléctricos presentes en el mercado madrileño. Pero ni aún entonces el Ayuntamiento propició la extensión del alumbrado público eléctrico que no comenzaría a desarrollarse hasta 1929. Su expansión continuó siendo muy limitada de manera que a la altura de 1936 las lámparas de gas cuadruplicaban en número a las eléctricas. En definitiva, una muestra más de la indefinición municipal que, en este caso, motivó un importante retraso frente a lo que estaba ocurriendo en otras localidades de similar dimensión. Un estudio detallado de todo este proceso en Cayón (1996), pp.419-451.

Esta que hemos denominado inhibición municipal favoreció la expansión de la electricidad entre los consumidores aunque a medio plazo tuvo nefastas consecuencias para unas empresas que, una tras otra, fueron desapareciendo como consecuencia de sus irregulares resultados económicos o terminaron siendo absorbidas por los dos grupos empresariales que iban a controlar el mercado desde 1913.

En alguna ocasión se ha considerado que el ayuntamiento modificó su planteamiento cuando en el año 1910 suscribió un concierto con la Cooperativa Eléctrica de Madrid. En realidad, el acuerdo lo que hacía era facilitar la aparición de otra compañía distribuidora. Es cierto que le ofrecía evidentes ventajas de carácter fiscal para la ejecución de las instalaciones y, como contrapartidas, la Cooperativa, por una parte, ofertaba unos precios inferiores a los aplicados en ese momento por el resto de las suministradoras y, por otra, se comprometía a revertir al Ayuntamiento las instalaciones a la finalización del convenio, cuestión esta que finalmente no se materializaría. Pero el convenio no iba más allá. La estructura cartelizada del mercado madrileño que se consolidó desde 1913 determinó que la tarifa a aplicar era la que se había establecido en el concierto, pero hay que tener en cuenta que entre 1910 y 1913, en el periodo de mayor competencia que se haya dado en el mercado madrileño, las compañías llegaron a vender por debajo de costes y si algo parecía improbable es que se retomasen los precios de 1909. Deducir de ahí que el ayuntamiento reguló, aunque fuera indirectamente, las tarifas no parece acertado. Ni siquiera ante el hecho de que en 1920, ante el intento de las compañías de incrementar el precio del fluido, recurriese ante la Junta de Abastecimiento para que no lo autorizase. Si verdaderamente hubiesen tenido capacidad regulatoria no se habría producido este enfrentamiento que, sin embargo, como hemos visto, fue el detonante para que los legisladores iniciaran el proceso normativo sobre el modelo de supervisión de los incrementos tarifarios que se definió en 1922. Quizás por todo esto sea especialmente interesante recordar como se fraguó el nacimiento de esta cooperativa.

La Cooperativa Eléctrica de Madrid se constituyó en agosto de 1909 a instancias de Joaquín Sánchez de Toca, ex alcalde de la ciudad y ex ministro, y tuvo un proceso de gestación algo complicado. Para ello hay que remontarse al año 1907, cuando salió a la luz pública un primer proyecto de utilización de las aguas del Canal de Isabel II, gestionado por el Estado y del que Sánchez de Toca era en aquel momento Comisario Regio, para proceder al aprovechamiento de un salto del que se podrían obtener 6.000 caballos de potencia. La posibilidad de que fuese el Estado el que se hiciera cargo de parte del suministro eléctrico de la ciudad levantó numerosas críticas entre las empresas asentadas en este mercado, críticas que venían motivadas tanto porque para la materialización de las

obras se pretendía recurrir a un empréstito de 20 millones de pesetas como por el hecho de que se concedieran diversas exenciones fiscales de las que no disfrutaban el resto de las compañías eléctricas. Había que añadir que eran muchos los que se planteaban interrogantes de carácter técnico sobre la viabilidad del proyecto y que quedarían más tarde justificados cuando el rumbo de la Cooperativa se modificó radicalmente⁵².

Dos años después, alejado ya del Canal de Isabel II, Sánchez de Toca se convirtió en el impulsor de una empresa de distribución eléctrica que tenía como principal objetivo el abaratamiento del fluido en la capital. A la creación de la Cooperativa colaboraron el Círculo de la Unión Mercantil, la Asociación de Propietarios, la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana y la Federación Gremial y Patronal, entidades que ya habían mostrado su apoyo al proyecto de 1907. De hecho, el capital fundacional de la Cooperativa Eléctrica de Madrid podía ser suscrito en cualquiera de estas cuatro entidades y la posesión de una acción daba derecho al suministro de electricidad en el domicilio del socio, siendo necesarias al menos veinte acciones para los establecimientos públicos.

Como sucedió con la primera propuesta de Sánchez de Toca -la del Canal de Isabel II- de nuevo tuvo que enfrentarse a numerosas críticas procedentes del entorno de las compañías eléctricas ya existentes que veían en la Cooperativa Eléctrica de Madrid un serio obstáculo para poder recuperar sus maltrechas economías. En algunos artículos periodísticos se calificaba su proyecto como "modelo de sencillez y de ignorancia" o "fiel a las peregrinas ideas de Sr. Sánchez de Toca"⁵³. Las críticas se centraban en considerar imposible reducir el precio del kwh a 0,60 pesetas –lo que evidentemente no era cierto- y en los problemas que conllevaría la eliminación del cobro de alquiler por contador o el suministro gratuito a escaleras y portales, opciones de las que se habían valido las empresas eléctricas durante los momentos de máxima competencia para captar a un mayor número de clientes, aunque tal solución redujese significativamente sus ingresos. Por si esto no fuera

⁵² El proyecto original fue recogido en *La Energía Eléctrica*, 1907, PP.383-386. Las primeras críticas al mismo aparecieron en la misma revista de la mano del ingeniero Eduardo Gallego (*La Energía Eléctrica*, 1907, pp.393-395 y 1908, pp.29-30). Pero fueron muchos los que se interesaron por este tema llegando incluso a ser debatido en el Parlamento en donde se entabló una tensa discusión entre el propio Sánchez de Toca y el Marqués de Santillana. La polémica fue de tal magnitud que se publicó un pequeño estudio en el que se recogían las diferentes propuestas presentadas que fue realizado por Ceballos Teresi(1908). En sus páginas aparecían extractadas, además de las de los ya citados, las distintas opiniones vertidas por personalidades de relevancia del mundo eléctrico madrileño: González Echarte, Mendoza (colaboradores ambos de Santillana y fundadores de Mengemor), Sánchez Cuervo (ingeniero de la A.E.G. Thomson Houston), Peña (director de Gasificación Industrial), Ferrand (director de la Madrileña) o Hernández Delas (director de Chamberí). De forma colectiva y a través del *Boletín de la Unión Eléctrica Española*, los miembros de la asociación del mismo nombre que representaba los intereses de las compañías eléctricas expresaron, por boca de su presidente, el Marqués de Camarines, su desaprobación al proyecto presentado por el Canal de Isabel II.

⁵³ *Boletín de la Unión Eléctrica Española*, 10 de Abril de 1909, p.31.

suficiente, las tarifas hechas públicas reducían en un 40 por ciento las anteriormente en vigor, lo que indudablemente provocaría unos mayores quebrantos a sus ya débiles economías⁵⁴. Las críticas se hacían también eco del elevado coste que significaría la construcción de una nueva red de canalizaciones por la ciudad que "sería hoy con los impuestos municipales que rigen costosísima"⁵⁵.

A pesar de estos reproches la Cooperativa Eléctrica de Madrid firmó un concierto con el Ayuntamiento en abril de 1910, ratificado por escritura notarial de fecha 27 de julio del mismo año. Las bases fundamentales del mismo eran que la Cooperativa se comprometía a establecer una red general de distribución dividida en sectores; que pagarían en concepto de impuestos y tasas un canon anual por sus instalaciones; que el ayuntamiento tendría que inscribirse como un abonado más, aunque se consideraban determinadas rebajas en su facturación; y que todas las instalaciones revertirían al ayuntamiento al cabo de sesenta años⁵⁶.

Para la opinión pública lo más importante era que la Cooperativa se comprometía a establecer un precio máximo de 0,60 pesetas el Kwh para usos domésticos y de 0,25 para fuerza, sin que además cobrase alquiler de contador. Todo ello no pudo dejar de ser contestado por el resto de las compañías que operaban hasta ese momento en el mercado madrileño. En el propio mes de abril de 1910 las tres *grandes* -Madrileña, Chamberí y Mediodía- presentaron varios recursos contra el concierto, aunque ninguno de ellos prosperó⁵⁷. Tres eran las cuestiones en las que basaban sus alegaciones: la obligatoriedad de celebrar subastas para otorgar contratos para los servicios públicos; la no competencia del Ayuntamiento para concertar un acuerdo que se refiriese al alumbrado privado; y la ilegalidad de la exención de impuestos⁵⁸.

La campaña de críticas se intensificaría a partir del mes de junio cuando se firmó la escritura por la que la Cooperativa Eléctrica de Madrid y Electra Madrid, empresa

⁵⁴ El precio medio del kwh en Madrid en el periodo 1901-1907 había sido de 1 peseta. Cayón (1996), p.142.

⁵⁵ *Boletín de la Unión Eléctrica Española*, 25 de Enero de 1910, pp.5-6.

⁵⁶ A la vista del resultado obtenido surgieron iniciativas análogas como las de la *Cooperativa Santillana de Agua y Electricidad* -con el Marqués de Santillana a su cabeza- que pretendían conseguir acuerdos similares con el Ayuntamiento, ofertando incluso condiciones económicas más ventajosas. Su propuesta fue desestimada al cuestionarse su naturaleza cooperativa. Ver A.A.M. Expte. 18-209-17. Una mayor información sobre el proceso de creación de Electra en Cayón (1996), pp.277-289.

⁵⁷ De ello queda constancia en el Expediente 18-208-5 que se conserva en el A.A.M. El primero de los recursos presentados fue el de la Madrileña y a continuación hicieron lo propio Mediodía y Chamberí. Todos ellos fueron desestimados por el Gobierno Civil con fecha 17 de junio de 1912.

⁵⁸ En el recurso presentado por Mediodía se señalaba que por los impuestos y arbitrios que disponían los artículos 3º y 4º del concierto, la Madrileña, Chamberí y Mediodía habían pagado en 1909 más de cuatrocientas treinta y tres mil pesetas, por lo que consideraban que no era justo otorgar un tanto alzado en este sentido que mejoraba notablemente la situación de sólo una de las empresas radicadas en la ciudad dejando al resto en peores condiciones.

controlada por Hidroeléctrica Española, se refundían en una sola compañía bajo la nueva denominación de Cooperativa Electra Madrid. A partir de este momento se añadió un nuevo elemento de controversia ya que el Ayuntamiento autorizó la continuación del concierto firmado con la primera de las dos sociedades pese a que las condiciones de la nueva sociedad habían modificado el original proyecto de Sánchez de Toca y el mantenimiento del nombre de Cooperativa era sólo una argucia que no respondía a las verdaderas finalidades de la nueva empresa surgida⁵⁹. En resumidas cuentas, el concierto situaba a Electra en una clara posición de ventaja con respecto al resto de sus competidores y fue el detonante del periodo de fuerte competencia que terminaría con la cartelización del mercado a partir de 1913 con dos grandes empresas distribuidoras (Cooperativa Electra y Unión Eléctrica Madrileña) y dos productoras (Hidroeléctrica Española y la propia Unión Eléctrica Madrileña). Desde ese momento, las tarifas vigentes fueron, como no podía ser de otra forma si se pretendía continuar con las ventajas empositivas que ofrecía, las que se habían suscrito en el concierto, algo que obviamente fue positivo para los consumidores y no excesivamente lesivo para unas compañías que gozaban de amplios márgenes.

El resultado final de la actuación municipal llevó a que, durante la primera etapa de la electrificación, la absoluta libertad para el establecimiento de empresas y para el tendido de las redes facilitara la expansión de esta forma de energía. La inhibición municipal fue, por tanto, beneficiosa para la expansión del fenómeno eléctrico, aunque esto diera lugar a un caótico sistema de distribución, excesivamente costoso para las compañías y que, a medio plazo, se convirtiese en una fuente de problemas para la propia supervivencia de muchas de ellas. En el segundo periodo tampoco se dio una actuación normativa desde el Ayuntamiento pero su opción en la firma del concierto con la Cooperativa Eléctrica, junto con la aparición de nuevos protagonistas, provocó una profunda transformación de la oferta, tras unos años de enorme competencia. Fueron, por tanto, un conjunto de circunstancias las que condujeron a una completa remodelación del sector y que dieron lugar a un reparto del mercado que se mantuvo durante la práctica totalidad del siglo XX. Pero no fue una resolución de las autoridades municipales lo que condujo a ello sino un acuerdo oligopolístico entre las empresas participantes en un escenario de nula regulación.

⁵⁹ El concierto preveía esta posibilidad en su artículo 12º en el que se decía que *"la Cooperativa queda comprometida a mantener constantemente los fines sociales de su institución cooperativa, no pudiendo transferir los derechos que se establecen en el presente concierto, sino a entidad que la sustituya en estos mismos fines sociales a satisfacción del Ayuntamiento"*.

Consideraciones finales.

En las páginas que preceden se ha tratado de sistematizar el conjunto de normativas que pudieron incidir en el desarrollo del sector eléctrico español. En general, se ha puesto de manifiesto como el núcleo básico de esta legislación se dirigió a intentar homogeneizar cuestiones de carácter técnico que redundasen en la seguridad de las instalaciones. La demora a la hora de desarrollar estas disposiciones, en especial si lo comparamos con otras países de nuestro entorno, posibilitó, sin embargo, que no fuera necesario transformar sistemáticamente y cada poco tiempo el conjunto de la legislación en función de los impulsos tecnológicos que se iban produciendo. Por ello, aunque tardíamente, se dispuso de una normativa coherente cuya actualización no supuso especiales inconvenientes para los protagonistas del sector, pues las modificaciones que se fueron introduciendo en los distintos reglamentos no hacían sino ajustar las normas a las condiciones en las que se estaba desarrollando el mercado. En ningún momento el Estado se propuso intervenir en otras cuestiones que no fueran exclusivamente técnicas, dando absoluta libertad a las empresas para su actuación⁶⁰. Las limitaciones, cuando las hubo, corrieron a cargo de las autoridades municipales, que también gozaron de absoluta libertad para decidir que tipo organización del mercado eléctrico convenía a su localidad.

Aunque en algún momento haya podido parecer lo contrario, lo mismo sucedió con el tema tarifario. El Estado tampoco se involucró en la regulación del precio de la electricidad y lo único a lo que se atrevió fue a exigir de las compañías eléctricas que comunicasen los precios máximos a los que pretendían vender su producto. Unos precios máximos que durante los primeros años analizados podían modificarse sin excesivos problemas y que sólo una circunstancia coyuntural como fue la guerra europea, combinada con dificultades de carácter hidrológico, motivó que se extremasen los controles para evitar el aumento de las tarifas. Ni siquiera la declaración formal de servicio público llevada a cabo en 1924 modificó sustancialmente esta situación, pues seguían siendo las compañías las que fijaban los precios, aunque si es cierto que para entonces los requisitos para aumentar estos máximos fueron endurecidos y las empresas se encontraron con graves dificultades para conseguirlo, fundamentalmente como consecuencia de la burocracia exigida, que obligaba a la emisión de informes por múltiples organismos e instituciones que no hacían sino demorar la resolución de los expedientes. Este mayor control hacía también difícil reducir el precio de la electricidad, toda vez que si se quería volver a aumentar se debía recorrer

⁶⁰ Antolín (1999), pp.412-415 ya señaló que nos encontrábamos ante un claro ejemplo de modelo de gestión privado y, como tal, que conducía a la constitución de monopolios naturales locales, con las consecuencias de precios, oferta y calidad que esto conlleva.

este tortuoso camino administrativo y las compañías no estaban dispuestas a enfrentarse a ello. En consecuencia, durante el periodo analizado se asistió, como norma general, a un mantenimiento de las tarifas, bien por imposibilidad de aumentarlas como consecuencia de la legislación de subsistencia, bien porque las empresas no se veían en la necesidad de reducirlas. Y en esto último tenía mucho que decir tanto la estructura de los mercados, que ofrecía pocas oportunidades de competencia, como la propia rigidez señalada desde el punto de vista burocrático. No esta demás recordar que una de las últimas normativas de la etapa estudiada tenía precisamente como objetivo flexibilizar esta operativa, permitiendo la reducción de las tarifas por “vía de ensayo”, lo que facultaría a las empresas volver a los precios anteriores si consideraban que las nuevas tarifas les resultaban lesivas.

Lo descrito al respecto de lo sucedido en Madrid nos ha permitido visualizar un caso concreto, de relativa importancia por el notable crecimiento del mercado, y posiblemente extrapolable a otras localidades. El dejar hacer fue una posición posible e incluso plausible para el desarrollo inicial del mercado eléctrico. El problema es que esto dio lugar a que una pléyade de compañías compitiesen por un mismo mercado. Y tengamos en cuenta que no era lo mismo localizarse en unas zonas u otras de la ciudad. De esta manera, los resultados económicos terminaron por ser altamente ineficientes. Y eso ocurrió desde finales del siglo XIX, lo que derivó en la firma de acuerdos de carácter oligopolístico ya en 1907. Unos acuerdos que no fueron eficaces como consecuencia del sistemático incumplimiento de sus cláusulas por parte de todos los participantes. El resultado final fue que todas las compañías que se constituyeron en las dos décadas finales del XIX terminaron por desaparecer integradas dentro de las estructuras más modernas y con mayores recursos de los dos grupos que iban a controlar el mercado desde 1913.

Podemos considerar que fue una actuación municipal consciente la que determinó esta situación. La documentación disponible no parece indicarlo. Nunca se discutió como debía ser la arquitectura de la oferta eléctrica y mucho menos se tomó decisión alguna. Es cierto que la firma del convenio con la Cooperativa Eléctrica tuvo una importancia indirecta para que, tres años después, se constituyese un mercado cartelizado y con unas tarifas menores. Pero vino determinado por disputas y acuerdos entre empresas privadas. El Ayuntamiento, al firmar el concierto, evidentemente pretendía favorecer a los consumidores que pagarían unos precios inferiores y también aprovechar la oportunidad para que la electricidad consumida en sus dependencias fuese menos onerosa. Pero no fue más allá. De hecho, ni siquiera fue capaz de extender el alumbrado público eléctrico por las calles de la ciudad aunque las condiciones, tras los graves problemas de la compañía del gas, eran las mejores para haber desarrollado un ambicioso programa de modernización del alumbrado.

En consecuencia, regulación normativa de carácter técnico; mera supervisión tarifaria, y tardía; y, en el ejemplo analizado, absoluta libertad de las empresas privadas para desarrollar sus proyectos. El resultado, una adecuada normativa que redujo incertidumbres y ofreció seguridad en las instalaciones; unos precios excesivamente elevados durante la mayor parte del periodo estudiado y, más tarde, estabilizados sin que ello originase problemas económicos para las compañías, aunque colaborase negativamente en los años posteriores a la guerra para poder disponer de las infraestructuras necesarias en un escenario de aumento de la demanda; y una tendencia a la colusión que terminará dando lugar a mercados donde la competencia prácticamente desapareció. Y, con las salvedades obvias planteadas al inicio de este artículo, cual es la situación hacia la que nos estamos dirigiendo: unas normativas técnicas y de seguridad escrupulosamente definidas y que nadie considera hoy en día como regulatorias sino como consustanciales al correcto funcionamiento de esta actividad; un régimen tarifario formalmente desregulado, con segmentos de mercado totalmente liberalizados y una cierta tutela regulatoria en lo que se conoce como Tarifa de Último Recurso, que de manera transitoria facilitará el paso de un mercado regulado a uno liberalizado para la mayor parte de los consumidores, pero con la idea de ir hacia un régimen de mera supervisión, de forma que en el medio plazo este tipo de tarifas sean utilizadas residualmente en el conjunto del sistema; y, por último, en lo que se refiere a la estructura del sector la liberalización no parece haber supuesto un incremento de los participantes en ninguna de las actividades asociadas al sistema eléctrico. Por tanto, un escenario que no difiere sustancialmente con lo que sucedía en este país hace ya cien años y donde sus protagonistas son, en muchos casos, los mismos de entonces.

Bibliografía

ÁLVAREZ BUYLLA, Vicente (1932): *Economía y legislación extranjera acerca de la energía hidroeléctrica, líneas y redes*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas.

ANTOLIN, Francesca. (1988): “Un servicio público con escasa intervención. Los primeros cuarenta años de electricidad en España”, en *Economía Industrial*, nº. 262, julio-agosto, pp.27-38.

ANTOLIN, Francesca (1999): “Iniciativa privada y política pública en el desarrollo de la industria eléctrica en España. La hegemonía de la gestión privada, 1875-1950”, en *Revista de Historia Económica*, nº. 2, pp.411-445.

AUBANELL, Ana María (1992): “La competencia en la distribución de la electricidad en Madrid, 1890-1913”, en *Revista de Historia Industrial*, nº. 2, pp.143-171.

AUBANELL, Ana María (2000): “Estrategia empresarial y estrategia financiera de la Sociedad Hidroeléctrica Española, 1907-1935”, en *Revista de Historia Industrial*, nº.17, pp.153-185.

AUBANELL, Ana María (2004): “Business Strategies in Electricity Firms in comparison: Hidrola and Unión Eléctrica Madrileña, 1907-1935”, EBHA Conference, Barcelona.

AUBANELL, Ana María (2005): “¿Era la industria eléctrica de entreguerras un monopolio natural?. Evidencia a partir de la Sociedad Hidroeléctrica Española” en *Revista de Historia Económica*, nº.23, pp.489-514.

BARTOLOME, María Isabel (2005): “La red nacional y la integración de los mercados eléctricos españoles durante los años de entreguerras: ¿otra oportunidad perdida?”, en *Revista de Historia Económica*, Año 23 – 2, pp.269-298.

BEATO, Paulina (2005), “La liberalización del sector eléctrico en España. ¿Un proceso incompleto o frustrado?”, en *Información Comercial Española*, nº 826, pp.259-283.

BELTRAN, Alain (1991): “Une législation peu favorable”, en CARON, François y CARDOT, Fabienne (dirs.) (1991).

- BELTRÁN, Alain (1994): *Electricity Generation and Supply: Regulation, Market, Competition. International Comparisons*, Milan, XIth International Economic History Congress.
- CAYÓN GARCÍA, Francisco (1996): Orígenes y evolución de la energía eléctrica en Madrid (1878-1936), Tesis de Licenciatura, inédita.
- CAYÓN GARCÍA, Francisco (1997): “La distribución de electricidad en Madrid, 1882-1936: inhibición municipal y cartelización del mercado” en Actas VI Congreso de la Asociación de Historia Económica, Girona.
- CAYÓN GARCÍA, Francisco (1998): *Un análisis del sector eléctrico en Madrid a través de las empresas Hidroeléctrica Española, Electra Madrid y Unión Eléctrica Madrileña (1907-1936)*, Fundación Empresa Pública, Documento de trabajo 9708.
- CAYÓN GARCÍA, Francisco (2002): “Hidroeléctrica Española: un análisis de sus primeros años de actividad (1907-1936)” en *Revista de Historia Económica*, Año XX – nº. 2, pp.301-334.
- CARON, François y CARDOT, Fabienne (dirs.) (1991): *Histoire de l'électricité en France (1881-1918)*, Fayard.
- CARDOT, Fabienne (Ed.) (1986): *1880-1980: Un siècle d'électricité dans le monde*, Paris, PUF.
- CEBALLOS TERESI, José G. (1908): *Las compañías eléctricas de Madrid*, Madrid, Imprenta de José Perales y Martínez.
- DÍAZ MORLÁN, Pablo y SAN ROMÁN, Elena (2009): “Causas de la restricción eléctrica en el primer franquismo: una aportación desde la historia empresarial” en *Investigaciones de Historia Económica*, nº 13, pp.73-95.
- GARCIA DELGADO, José Luis y JIMENEZ, Juan Carlos (dirs.) (2006): *Energía: del monopolio al mercado*, Madrid, Comisión Nacional de Energía y Thomson-Civitas.
- GARCÍA RODRIGO, Carlos María (1927): *Legislación eléctrica: recopilación de todas las disposiciones legales dictadas sobre la materia*, Madrid, Gongora.
- GIANNETTI, R. (1985): *La conquista della forza. Risorse, tecnologia ed economia nell'industria elettrica italiana, 1883-1940*, Milán, Franco Angeli.
- GIANNETTI, R. (1986): “Resources, Firms and Public Policy in the Growth of Italian Electrical Industry from Beginnings to the 30's” en CARDOT, F. (Ed.) (1986).

- GÓMEZ MENDOZA, Antonio, SUDRIA, Carles y PUEYO, Javier (2007): *Electra y el Estado. La intervención pública en la industria eléctrica bajo el franquismo*, Madrid, Thomson-Civitas.
- GOMEZ MENDOZA, Antonio (2007): “Unesa y la autorregulación de la industria eléctrica (1944-1973)”, en GÓMEZ MENDOZA, Antonio, SUDRIA, Carles y PUEYO, Javier (2007), pp.443-632.
- HERIZG, T. (1994): “From Competition to Monopoly: The Development of Public Electric Power Supply in Germany from the End of the XXth Century to the Present Time”, en BELTRÁN, A. (1994).
- HERNÁNDEZ ANDREU, Juan (1981): “Orígenes, expansion y limitaciones del sector eléctrico en España, 1900-1936” en *Información Comercial Española*, nº. 577, pp. 137-150.
- HUGHES, T.P. (1993): *Networks of Power. Electrification in Western Society, 1880-1930*, Baltimor and London, The Johns Hopkins University Press.
- JIMENEZ, Juan Carlos (2006): “Una década de profundas transformaciones en el sector energético español”, en GARCIA DELGADO, José Luis y JIMENEZ, Juan Carlos (dirs.) (2006), pp.67-92.
- LAFUENTE ALONSO, Florentino (1986): *El alumbrado de Madrid*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- LASHERAS, Miguel Angel (2006): “La teoría de la regulación: un panorama” en GARCIA DELGADO, José Luis y JIMENEZ, Juan Carlos (dirs.) (2006), pp.153-188.
- LEE, W.R. (Ed.) (1991): *German Industry and German Industrialization: Essays in German Economic and Business History in the XIXth and XXth Centuries*, Londres, Routledge.
- LEVY-LEBOYER, Maurice y MORSEL, Henri (dirs.) (1994): *Histoire de l'électricité en France (1919-1946)*, Fayard.
- LLORENTE CHALA, Juan Carlos (1979): “El sector de producción y distribución de energía eléctrica durante la década 1920-1930” en *Cuadernos Económicos del ICE*, nº 10., pp.535-578.
- MORSEL, Henri (1994): “Réflexions sur la nationalisation de l'électricité” en LEVY-LEBOYER, Maurice y MORSEL, Henri (dirs.) (1994).
- MORSEL, Henri. (1986): “Panorama de l'histoire de l'electricité en France dans la première moitié du XX^e siècle”, en CARDOT, F. (Ed.) (1986).

- NÚÑEZ GRANDES, Pedro (1913): *Informe sobre las proposiciones presentadas en el concurso para el alumbrado público*, Madrid, Imprenta Municipal.
- SCHAEFER, H. (1991): “New Industries and the Role of the State: The Development of Electrical Power in South Germany from c.1880 to the 1920’s” en LEE, W.R. (Ed.) (1991).
- OTERO, Luis Enrique y BAHAMONDE, Ángel (dir.) (1989): *La sociedad madrileña durante la Restauración (1876-1931)*, Madrid, vol.1.
- PUEYO, Javier (2007): “El desarrollo de la industria eléctrica española antes de la Guerra Civil” en GÓMEZ MENDOZA, Antonio, SUDRIA, Carles y PUEYO, Javier (2007), pp.65-111.
- SIMO RUESCAS, Julio (1989): “La Cooperativa Electra Madrid y los inicios del monopolio compartido en la industria eléctrica madrileña, 1905-1931” en OTERO, Luis Enrique y BAHAMONDE, Ángel (dir.) (1989).
- SINTES OLIVES, Francisco .F. y VIDAL BURDILS, Francisco. (1933): *La industria eléctrica en España. Estudio económico-legal de la producción y consumo de electricidad y material eléctrico*, Barcelona, Montaner y Simón.
- SUDRIÀ, Carles (2006): “Un bosquejo histórico de la energía en la industrialización de España” en GARCIA DELGADO, José Luis y JIMENEZ, Juan Carlos (dirs.) (2006), pp.41-65.
- SUDRIÀ, Carles (2007): “El Estado y el sector eléctrico español bajo el franquismo: regulación y empresa pública” en GÓMEZ MENDOZA, Antonio, SUDRIA, Carles y PUEYO, Javier (2007), pp.21-60.